Comisión Especial para el estudio del cooperativismo
S/C

Versión Taquigráfica N° 1277 de 2012

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

BANCO CENTRAL DEL URUGUAY

ver exposición

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 2 de octubre de 2012

(Sin corregir)

PRESIDEN: Señores Representantes Álvaro Delgado y Gustavo Bernini (ad hoc).

MIEMBROS: Señores Representantes Daniel Mañana, Álvaro Quintans, Alejandro Sánchez, Philippe Sauval y Horacio Yanes.

INVITADOS: Por el Ministerio de Economía y Finanzas, contadores Martín Studer y Fernando Serra.

Por el Banco Central del Uruguay, contador Pedro Cantera, Superintendente de Servicios Financieros y doctor Daniel Artecona, Jurídica.

SEÑOR PRESIDENTE (Sánchez).- Habiendo número, está abierta la reunión.

Tal como figura en el orden del día, debemos proceder a la elección de un nuevo Presidente de la Comisión

SEÑOR MANAÑA.- En función de los acuerdos, propongo al señor Diputado Delgado.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota)

—— Seis en siete: AFIRMATIVA.

(Ocupa la Presidencia el señor Representante Delgado)

SEÑOR PRESIDENTE (Delgado).- Agradezco al Partido Nacional, al señor Diputado Mañana y a los integrantes de la Comisión por esta designación.

Lo único que hacen las Presidencias es dirigir los debates y los temas formales, pero hay un trabajo integrado, casi corporativo de la Comisión, en un sentido único. Yo integré la Comisión que elaboró el marco regulatorio del sistema cooperativo, que demostró una unidad de criterio pocas veces vista en el Parlamento. Trabajamos más de tres años con una ley tan compleja como el Código Cooperativo y terminamos aprobando por unanimidad un tema muy difícil.

Con el mismo espíritu se creó esta Comisión y con el mismo espíritu estamos trabajando.

Agradecemos al señor Diputado Sánchez por su gestión que acaba de finalizar. Nos representó muy bien en todas las instancias. Espero estar a la altura de las circunstancias y de mi predecesor.

Antes de que ingrese la delegación que nos visita, quiero informar que la cooperativa Confiar nos invita a dos encuentros cooperativos, uno el 26 de octubre en Juan Lacaze y, otro, el 9 de noviembre en Piriápolis. Creo que la invitación ya fue remitida a todos. La cooperativa solicita el auspicio de la Comisión. Si hay voluntad en ese sentido, podríamos votarlo. Será una linda instancia para interactuar con actores del sistema cooperativo en puntos distintos del Uruguay. -(Diálogos)

—— Como esto fue aprobado por unanimidad, si están todos de acuerdo mandaríamos una nota de auspicio e impulso de la Comisión al evento cooperativo, tal como se ha hecho con otras ocasiones.

Vamos a repartir nuevamente la invitación de la cooperativa Confiar porque hace varios días que llegó.

Ahora haremos pasar a nuestros invitados, que van a referirse a algunas propuestas vinculadas a la modificación de la Ley Nº 18.407, sobre cooperativas de ahorro y crédito.

(Ingresan a Sala representantes del Banco Central del Uruguay y del Ministerio de Economía y Finanzas)

—— Es un gusto para la Comisión recibir a los contadores Martín Studer y Fernando Serra, del Ministerio de Economía y Finanzas, y al contador Pedro Cantero, Superintendente de Servicios Financieros, y al doctor Daniel Artecona, de la sección jurídica del Banco Central del Uruguay.

Seguramente esta sea de las últimas delegaciones que vamos a recibir a efectos de que opinen sobre las modificaciones a la ley de marco regulatorio del sistema cooperativo. Nuestra idea es que, después de esta reunión nos encaminemos a la votación de los artículos que podríamos modificar de la ley vigente, tal como lo previmos en esta Comisión y lo sugirió su anterior Presidente.

Como han surgido algunas propuestas sobre las que la delegación quería opinar, les cedemos el uso de la palabra.

SEÑOR CANTERO.- Con relación al planteo realizado por Cudecoop en una sesión anterior relativo a una propuesta de modificación del artículo 163 de la ley de marco cooperativo a efectos, aparentemente, de ampliar la operativa que puedan realizar determinadas cooperativas, queremos manifestar que, de acuerdo con la modificación de la Ley Orgánica del Banco Central y la modificación a la Ley de Cooperativas -que fueron leyes aprobadas en la misma fecha, aunque el número de la Ley de Cooperativas sea posterior-, surge claramente que existen dos tipos de cooperativas: las que realizan actividades de intermediación financiera y quedaron comprendidas bajo la supervisión del Banco Central y la Ley de Intermediación Financiera, y las cooperativas de ahorro y capitalización, para las cuales se estableció un régimen de control por parte de la Auditoría Interna de la Nación, sin perjuicio de que al Banco Central del Uruguay se le otorgaron potestades de control sobre las empresas que realicen actividad crediticia. -En ese marco, el Banco Central y la Auditoría Interna de la Nación trabajaron para evitar la duplicidad de controles sobre las cooperativas de ahorro y capitalización. Firmaron un acuerdo de cooperación y de intercambio de información, a través del cual se dejó establecido cuáles iban a ser los roles que asumiría cada una de las entidades -el Banco Central y la Auditoría Interna de la Nación-, para el ejercicio del control de las cooperativas de ahorro y crédito por capitalización, de modo de facilitar las actividades de las entidades y que no se les generaran sobrecostos de regulación y supervisión. En consecuencia, para nosotros ese punto quedó absolutamente claro en esa circunstancia.

Adicionalmente a eso, la Ley de Carta Orgánica otorgó al Banco Central las potestades de regular y supervisar a las empresas que realizan determinada actividad crediticia, como es la intermediación entre el crédito comercial y los tomadores de crédito por parte de un tipo de empresa que se ha denominado "administradores de crédito". Para ello, el Banco Central estableció una regulación y tiene un régimen de supervisión. Esa regulación y ese régimen no establecen una distinción de la persona jurídica que realice la actividad. Por lo tanto, aquellas entidades que tienen la forma cooperativa pero que realizan esta actividad deben someterse a ese régimen que implica la inscripción en un registro en el Banco Central, la presentación de información periódica y someterse a su supervisión. Eso no ha implicado que las empresas cooperativas que desarrollan esta actividad realicen una actividad distinta a la crediticia que la ley de marco cooperativo les permite a las cooperativas de ahorro y crédito por capitalización. No entendemos que la ley de marco cooperativo establezca una limitación a la actividad que desarrollan las empresas administradoras de crédito con forma de cooperativa por el hecho de estar inscriptas en el Banco Central. Nos hubiera gustado tener una mayor explicación de cuáles son los eventuales obstáculos que encuentra la Cudecoop al plantear este tema. Nosotros no lo hemos podido identificar.

El doctor Artecona va a hacer un comentario adicional, ya que ha sido un analista profundo de este tema.

SEÑOR ARTECONA.- Antes que nada, quiero ponerme a disposición de los señores legisladores por si tienen alguna duda al respecto.

Desde nuestro punto de vista, el único defecto que tiene la ley de cooperativas es que parecería partir de la base de que el control del Banco Central se restringe a las empresas de intermediación financiera, es decir que reciben depósitos, cuando, en realidad, en la Carta Orgánica el número de sujetos regulados y supervisados excede en mucho la cantidad de empresas de intermediación financiera. Lo que sucede es que los ámbitos de regulación y control de esas empresas son más acotados. En el caso concreto de empresas, como las administradoras de crédito, que prestan con capital propio o con otro tipo de fuente de financiamiento pero no captan recursos del mercado, el rol regulador y supervisor del Banco Central está fijado por la ley en materia de relaciones de consumo y de prevención de lavado de activos y financiación del terrorismo. No se trata de una supervisión integral como sucede en las empresas de intermediación financiera. Este rol no aparece claramente determinado en la ley de cooperativas, porque parece partir de la base de que el control del Banco Central se restringe a las empresas de intermediación financiera. Entonces, parecería que las que son de capitalización no son controladas por el Banco Central cuando, en realidad, ejercen la actividad crediticia y, por ende, deberían estar, en determinados aspectos, reguladas y supervisadas por el Banco. Sin perjuicio de ello, como decía el contador Cantera, por la vía de la armonización de ambos cuerpos normativos -Carta Orgánica y ley de cooperativas -se ha llegado a un cierto entendimiento de las potestades que incumben a la Auditoría y al Banco Central en este aspecto. Por lo tanto, se está aplicando ese marco de una forma que, aparentemente, no ha presentado problemas.

SEÑOR PRESIDENTE.- Seguramente ustedes están haciendo referencia a la propuesta que hicieron las cooperativas de ahorro y crédito, por lo menos a través de Cudecoop, en la última visita que realizaron a la Comisión. Allí establecieron que sentían algunas limitaciones vinculadas con la inscripción en el Banco Central y con su operativa. Por eso era importante conocer la opinión, en este caso, de la Superintendencia y del órgano regulador.

SEÑOR BERNINI.- Ustedes habrán recibido las actas de la Comisión; nosotros las estamos repasando.

Concretamente, hay dos empresas cooperativas -Fucac y ACAC -que plantean que, en la medida en que son controladas por el Banco Central por la emisión de tarjetas de crédito, en el artículo 163 de la Ley de Regulación del Sistema Cooperativo se explicite que estarían en condiciones de operar en toda la línea de la intermediación financiera.

Lo que ustedes están planteando es que dejarían de ser de capitalización y pasarían a ser de intermediación financiera. Perdonen que trate de hacer una pregunta a través de una afirmación, pero es para poder entenderlo entre todos.

SEÑOR ARTECONA.- Es correcto.

Como decía el contador Cantera, de la exposición que han hecho aparentemente se desprende que hay una limitación legal que, en realidad, nosotros no advertimos; o es de capitalización o es de intermediación financiera. Si es de capitalización, igualmente puede realizar actividad crediticia, pero no con la fuente de financiamiento a la que pueden recurrir las de intermediación financiera. Pero no tienen una limitación en cuanto a conferir créditos y actuar, inclusive, como emisoras de tarjetas.

SEÑOR PRESIDENTE.- Estábamos mirando las actas junto con el señor Diputado Bernini, y de allí se desprende que ellos sienten esa limitación. Ustedes dan otra versión del tema. Seguramente la Comisión va a tener que analizarlo con más detenimiento. Quizás haya que pedir más información a quienes nos visitaron en la sesión anterior, más allá de que quisieron evidenciar una limitación y la dejaron manifiesta en la versión taquigráfica. Quizás sería oportuno pedir algunos datos vinculados con la limitación. -Ya que tenemos dos versiones de una misma situación, y que debe ser uno de los últimos artículos a tratar, seguramente, con posterioridad a esta visita pediremos ampliación de la información a las dos partes.

SEÑOR BERNINI.- Uno tiene que acudir a la versión taquigráfica para saber explícitamente cuáles son las limitaciones que se están planteando.

El señor Reyes, quien representaba a las cooperativas de ahorro y crédito de capitalización hizo referencia a que existe el decreto reglamentario Nº 198, de junio de 2012 y dijo: "El Decreto Nº 198 de 2012, con relación a las cooperativas de ahorro y crédito de capitalización establece algunas limitaciones en algunos servicios financieros, como 'factoring', 'leasing' e inclusive descuento de documentos. Una de las interpretaciones posibles es que el decreto reglamentario establece limitaciones que no dispone la ley, porque lo que esta dice es que las cooperativas de ahorro y crédito pueden brindar créditos y servicios financieros en general, sin ninguna limitación. De hecho, personalmente considero que es una limitación, lo cual conversamos en los ámbitos que corresponde, como el Poder Ejecutivo y Dinacoop". Aquí es donde ellos plantean cuál es la limitante. Se trata de determinados productos financiero que el decreto estaría limitando y que no están contenidos en la ley. Estoy tratando de interpretar cuál es el planteo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Ellos establecen que el decreto es más limitante que la ley, que de por sí no los limita.

SEÑOR ARTECONA.- Según nuestra interpretación, las empresas cooperativas de capitalización de ahorro y crédito legalmente pueden realizar esas operaciones financieras.

SEÑOR CANTERA.- Desde el punto de vista del riesgo que se asume por la actividad crediticia, estas son distintas formas operativas, ya sea "factoring", "leasing" o descuento de documento. Inclusive, son operativas que disminuyen el riesgo de crédito, por lo tanto, no se puede pensar que son más riesgosas de por sí. Desde el punto de vista del Banco Central, el concepto de otorgar créditos es amplio, y para nosotros lo que importa es valorar cada uno de los riesgos que se asume en cada una de las operativas y evaluar el impacto que puede tener en la empresa. De manera que, desde el punto de vista conceptual, no están impedidos, salvo por lo que dice el decreto, que podría ser una limitación.

(Ocupa la Presidencia el señor Representante Bernini)

SEÑOR SÁNCHEZ.- Evidentemente, el problema que las cooperativas encuentran está en el decreto reglamentario de la ley marco de cooperativas. De su interpretación surgen esas limitaciones. Ellos entienden que el decreto los limita más que la ley, por tanto solicitan alguna modificación legal que resuelva el problema; la redacción de la ley de cooperativas quizá se presta a esa doble interpretación. Luego de la exposición del Banco Central queda claro que para este las cooperativas en este contexto no deberían tener limitaciones. Más allá de conocer la palabra del Ministerio de Economía y Finanzas, creo que hay que evaluar la posibilidad de modificar el decreto reglamentario de la ley y, si es necesario, realizar alguna redacción que no deje lugar a dobles interpretaciones. Me parece que puede ser la mejor opción. En ese caso, solicitaríamos que la redacción pudiera proporcionarla el Banco Central o el propio Ministerio de Economía y Finanzas, a efectos de que quede clara y evitar la doble interpretación.

(Ocupa la Presidencia el señor Representante Bernini)

SEÑOR SERRA.- Francamente, no veníamos preparados para este planteo. Nos comprometemos a analizarlo y dar una respuesta.

SEÑOR CANTERA.- Quiero dejar constancia de que el Banco Central no tiene objeciones para que las cooperativas que estén sometidas a su control, debido a la actividad que desarrollan, puedan realizar la función que dicen tienen limitada por el decreto. Para las demás cooperativas que no están sometidas al control del Banco Central, por ejemplo porque no desarrollan una actividad administradora de crédito, la autoridad de control será la Auditoría Interna de la Nación o el Ministerio de Economía y Finanzas, que definirán la conveniencia de que puedan realizar este tipo de actividad.

SEÑOR PRESIDENTE (Bernini).- Está clara la posición del Banco Central y es entendible que el Ministerio de Economía y Finanzas no haya venido preparado para este punto.

La única duda que nos queda es con respecto a los contenidos del decreto de referencia, el Nº 198, de 2012. Se trata de un decreto reglamentario, obviamente diseñado por el Ministerio de Economía y Finanzas. Creo que no es necesario que retornen, pero sí que nos hagan llegar un texto sobre la interpretación que da el Ministerio de Economía y Finanzas al punto en cuestión. Con ese insumo, más las palabras del Banco Central y las afirmaciones que hemos escuchado, la Comisión va a tener la posibilidad de llegar a una conclusión.

SEÑOR ARTECONA.- Lo que sucede es que la ley de leasing exige una autorización a las empresas que desarrollan esa actividad: faculta a las empresas de intermediación financiera. En el caso de otras empresas, se trata de una autorización, lo que no quiere decir que no pueda ser conferida a una cooperativa de ahorro y crédito de capitalización. Quizás se deba pedir la autorización expresa si pretende desarrollar esa actividad.

SEÑOR SERRA.- En cuanto a la propuesta de Cudecoop de incluir un inciso en el artículo 165 de la Ley Nº 18.407 que diga: "Quedan exonerados del Impuesto al Patrimonio y del Impuesto a la Renta de las Actividades Económicas los fideicomisos financieros o de garantía constituidos por las cooperativas de ahorro y crédito de capitalización". Vale señalar que, a partir de la Ley Nº 18.083, que generó un nuevo régimen tributario, el propósito del Poder Ejecutivo fue generar un sistema tributario, concebido como tal. Si bien este nuevo sistema tributario fue concebido como un proceso y ha tenido reiterados ajustes, el Poder Ejecutivo está abierto a hacer las adecuaciones que se crea conveniente en esa concepción dinámica del nuevo sistema tributario. Sin embargo, también tenemos que señalar que toda exoneración implica una perforación al sistema tributario, sencillamente porque genera problemas en los controles por oposición de intereses.

En particular en lo que refiere al sistema cooperativo, el Poder Ejecutivo fue proclive a tomar en consideración una exoneración, pero sería conveniente marcar que esta exoneración debería estar acotada a lo que es el sistema cooperativo en sí mismo. Esta propuesta radica en la posibilidad de que las cooperativas de ahorro y crédito constituyan un fideicomiso. Las cooperativas luego podrían ceder los créditos que tienen contra los socios cooperativistas a ese fideicomiso, y así generar un patrimonio de aceptación y el fondeo de este fideicomiso.

Entendemos que esto excede, desborda, al sistema cooperativo: otorgar un régimen que exonera estos fideicomisos estaría generando una perforación al sistema tributario en sí mismo. Por lo tanto, el Poder Ejecutivo no estaría dispuesto a tomar iniciativa en este sentido.

SEÑOR SÁNCHEZ.- Nosotros tenemos claro que toda exoneración impositiva necesita iniciativa del Poder Ejecutivo para concretarse. Por lo tanto, el Poder Legislativo no puede legislar sobre exoneraciones impositivas sin dicha iniciativa. Ahora bien, las cooperativas planteaban que estaban autorizadas a constituir fideicomisos por el Decreto Nº 165, pero luego el costoso gravamen de los impuestos impedía que se cumpliera con esa habilitación legal.

Teniendo clara la posición del Poder Ejecutivo en el sentido de no avanzar en exoneraciones impositivas para no perforar el sistema, la pregunta es cuál es la situación de otros agentes que tienen fideicomisos. En definitiva, esos agentes que crean fideicomisos, ¿están exonerados o no de estos impuestos? No me queda claro por qué las cooperativas sienten que esto es una discriminación hacia ellas cuando, desde mi interpretación, el resto de los agentes que tienen fideicomisos pagan los mismos impuestos.

SEÑOR SERRA.- En rigor, el principio general es que los fideicomisos están sometidos a tributación plena, tanto del Impuesto al Patrimonio, como del Impuesto a la Renta. Hay excepciones que a título expreso han sido exoneradas por el legislador, pero básicamente consisten en transferencias de créditos del Estado a los fideicomisos, como forma de no aumentar los costos de funcionamiento del propio Estado; en el régimen privado no hay antecedentes.

SEÑOR PRESIDENTE.- Un ejemplo claro de exoneración dentro del Estado podría ser cuando se produjo la reestructura del Banco Hipotecario y el pasaje de la cartera morosa, a través de fideicomisos, a la Agencia Nacional de Vivienda.

Si no se hace uso de la palabra, solo resta despedir a las autoridades que nos han visitado en el día de hoy, agradeciendo su aporte, que ha sido de gran utilidad para esta Comisión.

Quedamos a la espera del comentario del Ministerio de Economía y Finanzas sobre el Decreto Nº 198.

(Se retiran de Sala las autoridades del Ministerio de Economía y Finanzas y del Banco Central del Uruguay)

—— En la próxima sesión -martes, 9 de octubre-, ya habremos recibido la nota del Ministerio de Economía y Finanzas, por lo que tendremos los insumos necesarios para comenzar con el intercambio de ideas. De manera que, para dar continuidad al trabajo que venimos haciendo, podríamos avanzar sobre el texto para modificar la Ley de Marco Cooperativo.

Además, deberemos designar al Vicepresidente de la Comisión.

(Apoyados)

—— No habiendo más asuntos, se levanta la reunión.